

# LA REGOLAMENTAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA DI INTERESSI NELL'UNIONE EUROPEA. LE (TIMIDE) NOVITA' INTRODOTTE DAL NUOVO ACCORDO INTERISTITUZIONALE\*.

di Silvia Sassi\*\*

**Sommario.** 1. Premessa. – 2. Il nuovo Accordo interistituzionale. – 2.1. Le novità introdotte. – a) Le attività che rientrano nell'ambito di applicazione del registro e le categorie dei rappresentanti di interessi. – b) Il sistema degli incentivi. – c) Le informazioni specifiche. – d) Il codice di condotta. – e) Le procedure relative alle segnalazioni e all'istruzione e trattamento dei reclami. – 3. Gli obiettivi mancati: alcune considerazioni conclusive.

49

## 1. Premessa.

La regolamentazione della partecipazione dei rappresentanti di interessi – ovvero delle lobbies – al processo decisionale europeo è questione assai discussa in Unione europea<sup>1</sup> dato l'elevato grado di dipendenza della stessa nei loro confronti in ragione della sua storia politica, struttura, poteri e natura giuridica.

L'ordinamento europeo si caratterizza, infatti, per avere come presupposto una pluralità di Stati la cui sovranità è stata, nel tempo, variamente ricomposta attraverso un geometrico equilibrio di rappresentanza; ricomposizione che ha dato luogo a complesse, frammentate

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Milano.

<sup>1</sup> Diverse sono state le tappe istituzionali che hanno segnato e accompagnato l'attuale regolamentazione della rappresentanza degli interessi nell'Unione europea. Si parte dal 1992 con il «dialogo aperto e strutturato tra la commissione e i gruppi di interesse» (93/C 63/02), comunicazione con cui per la prima volta la Commissione ha trattato della necessità di regolamentare il fenomeno del lobbismo. Il Parlamento europeo è, invece, l'istituzione che per prima si è dotata di una propria regolamentazione, apportando dal 1996 modifiche al suo regolamento interno. Il varo per una «iniziativa europea per la trasparenza» è stato avviato dalla Commissione con la comunicazione SEC 2005 1300 def. Nel 2006 la Commissione europea presentava il Libro verde «Iniziativa europea per la trasparenza» (COM(2006) 194 def.) con il quale si apriva la discussione sulla elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi presso le istituzioni europee che ha portato alla elaborazione, nel 2011, dell'Accordo interistituzionale del registro per la trasparenza. Per una dettagliata cronistoria delle fasi si v. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/KeyEvents.do?/locale.it>. Un *excursus* storico dei contatti tra le istituzioni europee e i gruppi di interessi viene offerto da S. MAZEY, J. RICHARDSON (ed.), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, 1993; U. AYBECK, F.P. SCHENKER, *Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme*, in *Rev. fr. sc. pol.*, n. 6, 1998, 731 ss. e D. GUÉGUEN, *European lobbying*, Bruxelles, Europolitics, 2007, 13 ss.

ed opache procedure decisionali<sup>2</sup> che si svolgono in assenza di un vero dibattito politico, essendo l'ordinamento europeo, come è noto, privo di un adeguato sistema rappresentativo<sup>3</sup>. Nonostante ciò l'Unione europea è divenuta, a seguito dell'affermazione del principio di supremazia del diritto comunitario su quello nazionale, nonché dell'incessante trasferimento di competenze in ambito economico, politico e sociale e di poteri normativi in capo alle istituzioni europee, il centro del potere decisionale dell'Europa nel suo complesso.

In un simile sistema di governo multilivello, il cui cuore batte ancora, ed incontestabilmente, sotto l'impulso di interessi economici, è dunque evidente quanto il problema della intermediazione della rappresentanza di interessi sia di primaria importanza, forse in misura più pressante rispetto agli altri contesti ordinamentali<sup>4</sup>, ai fini di una maggiore democraticità del suo sistema.

Le lobbies a livello europeo sono strettamente necessarie per supportare – con informazioni, pareri e suggerimenti – un legislatore che deve deliberare su questioni prevalentemente tecniche o specialistiche cui non riesce a far fronte, nella sua complessità, l'apparato amministrativo, politico ed istituzionale europeo. Le stesse lobbies, però, possono mostrare anche il lato oscuro della medesima medaglia, diventando – in quanto portatrici di interessi settoriali e funzionalisti – foriere di indebite interferenze e pressioni sulle istituzioni europee a detrimento dell'interesse pubblico e della effettività delle decisioni pubbliche.

Va da sé quanto la loro regolamentazione sia cruciale per garantire la democraticità del processo decisionale europeo.

In questa prospettiva sembra muoversi l'Unione europea.

Al riguardo l'art. 11, c. 2, del TUE prevede che il dialogo che le istituzioni devono mantenere con le associazioni rappresentative e la società civile debba essere «aperto», «regolare» e, soprattutto, «trasparente».

---

<sup>2</sup> Sulla complessità del processo decisionale europeo v. A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, Giuffrè, 2001, 3 ss.

<sup>3</sup> Sul punto vedi *Il presente e il futuro dell'Unione. Intervista di Diletta Tega a Joseph H.H. Weiler*, in *Quad. cost.*, n. 4/2014, in part. 937-938.

<sup>4</sup> Sul tema cfr. D. COEN, J. RICHARDSON (ed.), *Lobbying the European Union. Institutions, Actors and Issues*, Oxford University Press, 2009; R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Regulating Lobbying: a Global Comparison*, Manchester University Press, 2010; V. KALNINS, *Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes*, Centre for Public Policy, 2011; T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, 1 ss.

Deve essere «aperto» nel senso che a questo dialogo deve poter partecipare la maggior parte dei soggetti che fattivamente e costruttivamente sostengono le azioni dell'Unione europea. Inoltre, la forte esigenza di mantenere uno stretto rapporto tra le istituzioni europee e i gruppi di interessi per la migliore elaborazione possibile dell'atto europeo, comporta che questo rapporto debba essere «regolare», ossia debba sussistere sempre<sup>5</sup>, dalla prima fase di elaborazione del provvedimento fino all'esecuzione dell'atto e trasversalmente. Tuttavia, questi due principi non sarebbero effettivi se il dialogo non fosse, anzitutto, «trasparente». La trasparenza, infatti, da un lato, permette all'opinione pubblica di conoscere, nei limiti del possibile, le modalità attraverso cui le decisioni vengono adottate, i fattori che le hanno influenzate nonché le risorse pubbliche a tal fine stanziare, e, dall'altro, consente a chiunque di attivarsi tempestivamente al fine di «far conoscere e scambiare[si] pubblicamente le [rispettive] opinioni [...] in tutti i settori di azione dell'Unione» (art. 11, c. 1, TUE). E' chiaro, dunque, quanto questo meccanismo sia in grado di offrire ai cittadini europei un ulteriore strumento attraverso cui operare un controllo politico sugli organi decisori, attivandone, per conseguenza, la loro condizione di responsabilità.

Proprio con questo scopo, il Parlamento europeo e la Commissione europea il 23 giugno 2011 sottoscrivevano un Accordo interistituzionale con il quale istituivano un “registro per la trasparenza” per censire e controllare le organizzazioni, le persone giuridiche ed i lavoratori autonomi impegnati nella elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione (d'ora innanzi: Accordo 2011)<sup>6</sup>. Questo Accordo, secondo quanto previsto dal suo par. 30, è stato riesaminato da un Gruppo di lavoro di alto livello<sup>7</sup> le cui

<sup>5</sup> Così come affermato nel Libro bianco, *La Governance europea*, Bruxelles, 5-8-2001, COM(2001), 428 def., 10.

<sup>6</sup> Per commenti sull'Accordo del 2011 cfr. H. SODAN, *Lobbyregister als Verfassungsproblem*, LKV, 2012, 193 ss.; S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, Giuffrè, 2012, 161 ss.; E. FERIOLI, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, 91 ss.; M. THIEL, *The EU Transparency Register: Increasing the transparency of interest representation in Brussels*, in OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, 145 ss.

<sup>7</sup> Per procedere al riesame è stato istituito un Gruppo di lavoro *ad hoc*, copresieduto dai Vicepresidenti della Commissione e del Parlamento europeo incaricati della questione e composto da deputati appartenenti a tutti i gruppi politici e da un osservatore del Consiglio. Il gruppo di lavoro ha iniziato i suoi lavori il 9 luglio 2013, lavori conclusi il 12 dicembre 2013. Nel tempo diverse sono state le riunioni a livello politico tra il Parlamento europeo e la Commissione. I preparativi per il riesame hanno comportato, tra l'altro: una consultazione pubblica dopo il primo anno di funzionamento (2012), una relazione annuale a cura del Segretariato congiunto (2012), tre riunioni, nel 2013, con le organizzazioni paneuropee degli interessati e un raffronto con altre autorità pubbliche di regolamentazione nel quadro del forum OCSE. Per maggiori dettagli v. *Relazione*

raccomandazioni sono state approvate, in prima battuta, dalla Commissione europea<sup>8</sup>, e, successivamente, dal Parlamento europeo<sup>9</sup>. Il nuovo Accordo, firmato dagli organi a ciò competenti di entrambe le istituzioni il 16 settembre 2014 (d'ora innanzi: Accordo 2014), entrerà in vigore il 1° gennaio 2015.

Alla luce di quanto detto, lo scopo di questo studio è quello di dare conto, anzitutto, delle novità introdotte dal nuovo Accordo interistituzionale per giungere, poi, ad alcune considerazioni conclusive.

## 2. Il nuovo Accordo interistituzionale.

L'Accordo interistituzionale 2014 istituisce il «registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche europee».

Esso, rispetto a quello precedente, rafforza, però, solo lievemente l'impegno a favorire la trasparenza del processo decisionale europeo attraverso l'impiego e la gestione in comune di un registro che permetta di ottenere *on-line*, a chiunque ne sia interessato, informazioni su tutti i soggetti che svolgono attività volte ad «influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati» (art. III.7, Accordo 2014). Timide, infatti, sono le novità introdotte, mentre più consistenti sono gli obiettivi mancati; obiettivi per cui si è pur voluta fortemente attivare la revisione dell'Accordo 2011 a soli due anni di distanza dalla sua entrata in vigore.

### 2.1 Le novità introdotte.

Il nuovo Accordo mantiene, in linea di massima, la struttura originaria del registro. Esso

---

*annuale sul funzionamento 2013, presentata dai Segretari generali del Parlamento e della Commissione*, 8 s., PE 524.953/BUR/GT. Cfr. anche [ilwebsite](http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?/locale=it) <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?/locale=it>

<sup>8</sup> Per l'esattezza il 9-4-2014.

<sup>9</sup> Per l'esattezza il 15-4-2014.

disciplina l'ambito di applicazione del registro, le attività ammesse alla registrazione e quelle escluse nonché gli incentivi per i registrati, e si compone di quattro allegati, ciascuno dei quali prevede: le categorie di registrazione (all. I); le informazioni richieste a coloro che intendono registrarsi (all. II); il codice di condotta (all. III); le procedure relative alle segnalazioni e all'istruzione e al trattamento dei reclami nonché i provvedimenti applicabili in caso di inosservanza del codice di condotta (all. IV). Vi sono, inoltre, orientamenti in materia di attuazione recanti informazioni pratiche per coloro che intendono registrarsi.

Al suo interno si rilevano, però, alcune migliorie volte, principalmente, da un lato, ad incentivare un maggior numero di registrazioni, e, dall'altro, a rendere il sistema più vincolante.

a) Le attività che rientrano nell'ambito di applicazione del registro e le categorie dei rappresentanti di interessi

Il duplice obiettivo di incrementare l'iscrizione delle *law firms* al registro<sup>10</sup>, per un verso, e di consentire ai soggetti interessati una selezione più facile della categoria di appartenenza<sup>11</sup>,

per l'altro, ha comportato chiarimenti circa le attività degli studi legali rientranti nell'ambito di applicazione del registro (art. III.10, Accordo 2014), nonché le categorie in cui si articolano i rappresentanti di interessi (all. I, Accordo 2014).

E' stato, così, ad esempio, chiarito che le attività degli studi legali rientrano a pieno titolo nell'ambito di applicazione del registro quando «la prestazione di assistenza tramite rappresentanza o mediazione, o la fornitura di materiale promozionale, comprese l'argomentazione e la redazione» ovvero «la prestazione di consulenza tattica o strategica, in particolare il sollevamento di questioni per il loro contenuto o i tempi della loro

---

<sup>10</sup> della registro. In data 22-10-2012 gli studi legali iscritti erano infatti solo 43 contro i 402 registrati sotto la sub-categoria «altre attività professionali» e i 172 «consulenti autonomi» (v. «Relazione annuale sul funzionamento del registro per la trasparenza 2012, presentata dai Segretari generali del Parlamento europeo e della Commissione al Vicepresidente del Parlamento europeo Rainer Wieland nonché al Vicepresidente della Commissione Maroš Šefcovic», 22 s., in <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?/locale=it>). Questi numeri sono poco più che aumentati nel 2013. Gli studi legali registrati risultavano essere 58 mentre 446 erano gli «studi di consulenza specializzati» e 211 i «consulenti autonomi» (v. «Relazione annuale sul funzionamento del registro per la trasparenza 2013», cit., 14 s.). Questo problema era stato paventato da E. FERIOLI, *op. cit.*, 105.

<sup>11</sup> Nelle Relazioni annuali sul funzionamento del registro per la trasparenza del 2012 e del 2013 si rilevava una selezione non corretta delle categorie di appartenenza in ragione della inadeguata comprensione delle pertinenti disposizioni dell'Accordo del 2011. Ciò ha comportato un maggior lavoro di controllo da parte del Segretario congiunto del registro per la trasparenza e quindi un rallentamento nelle procedure relative alle segnalazioni. V. Relazione del 2012, cit. 12 e Relazione del 2013, 6-7.

comunicazione» sono intese ad influenzare le istituzioni, i loro membri e i rispettivi assistenti o i loro funzionari o altri agenti. Per quanto riguarda la categorie delle *lobbies*, precisazioni sono state apportate, in particolare, a quelle che rientrano nella categoria II, cioè dei «lobbisti interni e associazioni di categoria, commerciali e professionali», e nella categoria VI relativa alle «organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali e altri enti pubblici o misti ecc.».

b) Il sistema degli incentive.

Il sistema di registrazione rimane volontario. Nonostante ciò il nuovo Accordo prevede, a differenza di quello precedente, una serie di incentivi per sollecitare la registrazione delle *lobbies*.

I privilegi accordati variano, però, per forza e per natura secondo l'istituzione con cui si entra in relazione. Ciò perché fermo rimane il principio secondo cui «la gestione del registro non incide sulle competenze o prerogative delle parti né condiziona i loro rispettivi poteri organizzativi» (art. I.4, Accordo 2014). Ne risulta che gli incentivi previsti dal Parlamento europeo si profilano più stringenti rispetto a quelli della Commissione.

Solo, infatti, il Parlamento europeo fa dell'iscrizione al registro un requisito indispensabile per accedere in maniera agevolata ai suoi locali (art. VI.29, Accordo 2014)<sup>12</sup>. L'Accordo, poi, suggerisce al Parlamento di adottare altre misure di incentivazione. Tra di esse quelle che ulteriormente facilitano l'accesso agli edifici del Parlamento, ai deputati e ai rispettivi assistenti, nonché ai funzionari e agenti dell'Istituzione, ovvero che autorizzano l'organizzazione di eventi nei locali del Parlamento europeo. Ai registrati, il Parlamento europeo potrebbe, inoltre, offrire la possibilità di ottenere informazioni mediante *mailing list* specifiche ovvero partecipare in qualità di intervenienti alle audizioni delle commissioni ed essere patrocinati dal Parlamento europeo.

Malgrado la sua riluttanza, anche la Commissione viene incoraggiata ad introdurre incentivi per i soggetti che intendono registrarsi. Così le si suggerisce di subordinare, in occasione delle

---

<sup>12</sup> In particolare il nuovo sistema prevede il rilascio, ai singoli individui, di una carta di accesso, non più giornaliera ma permanente con validità massima di un anno, che deve essere attivata (e disattivata), entro orari prestabiliti, alla *reception* ogni qualvolta l'iscritto desidera entrare nell'edificio ed uscirne. Entro 72 ore dalla richiesta essa deve essere approvata o respinta. Il rinnovo delle autorizzazione di accesso può essere presentato sino a due mesi prima della data di scadenza della carta, per evitare una interruzione tra i due periodi di accesso autorizzato. Si prevede inoltre che ai locali del Parlamento non possano accedere contemporaneamente più di quattro persone accreditate presso la medesima organizzazione.

consultazioni pubbliche, l'iscrizione al registro alla divulgazione delle informazioni e di esortare, attraverso una raccomandazione, tutti i servizi ad incoraggiare la registrazione «dei gruppi di esperti e degli altri organi consultivi» (art. VI.30, Accordo 2014). L'Accordo sollecita, inoltre, la Commissione e/o i suoi membri di astenersi dal patrocinare eventi i cui organizzatori dovrebbero essere registrati ma non lo sono.

Nel complesso questo nuovo sistema di incentivazione si profila debole. L'alto grado di autonomia accordato ancora a ciascuna istituzione nell'impiego del registro per raggiungere propri obiettivi specifici profila un elevato rischio di discriminazione tra i gruppi di interessi privilegiati e quelli non a seconda che si interfaccino con il Parlamento europeo o con la Commissione. Discriminazione da censurare in quanto il sistema non è obbligatorio. Se ciò non bastasse, la possibilità offerta alle istituzioni europee di introdurre propri incentivi profila un sistema asimmetrico che esacerba la giungla dei criteri selettivi della rappresentatività già posto in modo confuso e assai problematico<sup>13</sup>.

c) Le informazioni specifiche.

Novità si rilevano anche con riguardo alle «informazioni specifiche» che gli *stakeholders* devono fornire al momento della registrazione. Più specificamente si prevede che tutti i registrandi, dall'entrata in vigore dell'Accordo 2014, dovranno, non solo indicare i loro legami con le istituzioni europee ma anche, e soprattutto, dichiarare i loro dati finanziari, le fonti cioè dei loro finanziamenti (per risalire, in questo modo, ai maggiori clienti della organizzazione) dai quali è possibile trarre e, quindi, valutare, le forze che hanno trainato per assumere la decisione finale e gli interessi in esse rappresentati. Questa clausola che rende paritarie le condizioni di registrazione quanto ai dati finanziari non soddisfa ancora pienamente il motivo per cui essa è stata posta, ossia chiarire quanto è stato speso per raggiungere un obiettivo politico. Troppo ampie risultano ancora le differenze nella elaborazione dei dati richiesti alle diverse categorie dei rappresentanti di interessi. Se stringenti sono, infatti, le informazioni che le società di consulenza specializzate, gli studi legali e i consulenti indipendenti coinvolti nelle attività di *lobbying* devono fornire, meno puntigliose risultano quelle richieste ai lobbisti interni, alle associazioni di categoria e professionali, mentre quasi inesistenti sono i dati finanziari che le ONG, i *think-tanks*, gli istituti di ricerca e gli istituti accademici, le organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose, le organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e

---

<sup>13</sup> Sul punto si rinvia a S. SASSI, *op. cit.*, 129 ss

comunali e altri enti pubblici o misti, ecc. devono produrre.

d) Il codice di condotta

Il codice di condotta presenta due novità.

Anzitutto, il nuovo Accordo amplia la cerchia dei suoi destinatari. L'ambito di applicazione del codice di condotta si estende ora, infatti, indistintamente a tutti i rappresentanti di interessi che interagiscono con le istituzioni, «sia che fungano da rappresentanti un'unica volta o più volte, e siano essi registrati o meno» (prima alinea, all. III, Accordo 2014).

In secondo luogo, si rafforzano le norme comportamentali<sup>14</sup>. La forte esigenza di informare quanto maggiormente possibile le attività dei gruppi di interessi ai principi di apertura, onestà e integrità ha comportato l'esplicitazione del rispetto di tutti i codici, delle norme nonché delle prassi di buona amministrazione stabiliti dalle istituzioni dell'Unione e del divieto di ostacolarne l'attuazione e l'applicazione (lett. f), all. III, Accordo 2014). Per risolvere, inoltre, il noto problema del *revolving door*, si è stabilito che il rappresentante di interessi, prima di stipulare qualsiasi rapporto contrattuale con una persona appartenente alla specifica cerchia del deputato o dei deputati in questione o di assumerla, debba ottenere il consenso del parlamentare o parlamentari europei interessati (lett. i), all. III, Accordo 2014).

e) Le procedure relative alle segnalazioni e all'istruzione e trattamento dei reclami  
Ampiamente revisionato è l'allegato IV, rubricato «Procedure relative alle segnalazioni e all'istruzione e trattamento dei reclami».

La nuova procedura, che si attiva con le stesse modalità previste dall'Accordo 2011, viene ora articolata chiaramente in due fasi. La prima, quella delle «segnalazioni», si apre quando l'inosservanza del codice di condotta è «manifestamente non intenzionale» e si conclude con una semplice notifica scritta del riconoscimento dei fatti e della loro rettifica. La seconda procedura relativa al trattamento dei «reclami» si instaura quando la violazione del codice di condotta è «intenzionale». Le sanzioni previste da irrogare al contravventore sono proporzionali alla gravità dell'infrazione commessa e vanno dalla radiazione dal registro alla revoca formale dell'autorizzazione di accesso ai locali del Parlamento. Nel suo

---

<sup>14</sup> Le norme di comportamento cui i rappresentanti di interessi sono soggetti possono essere così riassunte: 1) l'identificazione dei soggetti deve essere sempre fornita con dati univoci; 2) il procacciamento e la divulgazione delle informazioni non devono mai essere svolti in modo fraudolento ed ingannevole; 3) i dati forniti al momento della registrazione devono essere sempre conformi a verità legale; 4) l'osservanza dei codici di condotta cui sono soggetti i membri delle istituzioni, i funzionari e altro personale dell'UE.

complesso, la procedura risulta più snella e più efficace rispetto a quella precedente dati i dettagli delle fasi di cui si compone e delle tempistiche procedurali. Vago si configura il «comportamento scorretto» e nulla è ancora stato previsto con riguardo ad un'eventuale impugnazione del provvedimento applicato.

### 3. Gli obiettivi mancati; alcune considerazioni conclusive.

A voler trarre qualche considerazione conclusiva, senza alcun dubbio si salutano positivamente le novità introdotte con il nuovo Accordo del 2014, giacché, nel loro complesso, permettono di conoscere meglio chi interagisce con le istituzioni. Tuttavia, questo testo non soddisfa ancora l'obiettivo per cui è stato riesaminato l'Accordo del 2011, ossia chiarire chi sta facendo attività di lobbying, per mezzo di chi, su quali questioni e con quale budget .

Per rispondere in modo soddisfacente a queste domande si è fermamente convinti che il registro debba diventare obbligatorio<sup>15</sup> con un forte bagaglio di incentivi. Il sistema, invece, rimane volontario in quanto manca una base giuridica chiara e semplice che permetta l'adozione di un sistema obbligatorio<sup>16</sup>. Invero, l'unica base giuridica che consentirebbe all'Unione di dotarsi di un registro obbligatorio è l'art. 352 TFUE<sup>17</sup>. Questo articolo, però, a sua volta, solleva altre complesse questioni giuridiche. Tra di esse quelle che riguardano, in particolare, l'ambito di applicazione del registro e la conformità ad altri articoli dei Trattati. L'art. 352 prevede, infatti, che il Consiglio possa adottare disposizioni appropriate al riguardo deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa

---

<sup>15</sup> Insistenti sono le pressioni del Parlamento europeo per trasformare il sistema di registrazione da volontario in obbligatorio (al riguardo cfr. la risoluzione del Parlamento europeo dell'8-5-2008 sulla «elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti) presso le istituzioni europee», la decisione del Parlamento europeo dell'11-5-2011 «sulla conclusione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Commissione su un registro comune per la trasparenza» e la proposta di decisione del Parlamento europeo del 28-3-2014 «sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza»). Anche una parte di rappresentanti di interessi ascoltati dal Gruppo di lavoro per il riesame dell'Accordo 2011 è a favore di un sistema obbligatorio (v. *Meeting Transparency Register – Stakeholders*, 5- 6-2013, in <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=it>).

<sup>16</sup> Sul punto v. le considerazioni di M. NETTESHEIM, *Interest representatives's obligation to register in the Transparency Register: EU competence and commitments to fundamental rights*, Bruxelles, European Parliament, 2013.

<sup>17</sup> Ciò è emerso dalle discussioni del Gruppo di lavoro per il riesame dell'Accordo 2011. V. *List of measures and elements to take into account in the event of a review of the Transparency Register and result of discussion of the WG*, 12-12-2013, PE 521.390/BUR/GT.

autorizzazione del Parlamento europeo. La Commissione, a sua volta, però, in ragione del rispetto del principio di sussidiarietà, dovrebbe richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali. Inoltre, il par. 3 dell'art. 352 prevede che «le misure che si fondano sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono».

È evidente quanto questa disposizione sia di difficile attuazione se la si cala nel contesto ordinamentale attuale. Questo contesto si compone, infatti, da una parte, di un Consiglio che non ha ancora aderito al registro per la trasparenza comune, dall'altra parte, di una Commissione che è ancora ferma su posizioni di massima apertura al dialogo, infine, di una maggioranza di Stati membri che non ha ancora adottato una regolamentazione sulla rappresentanza di interessi<sup>18</sup>.

Un ulteriore obiettivo mancato, che rende ancora embrionale il sistema, è l'adesione del Consiglio al registro. Al riguardo, ricordiamo, il Consiglio è, se non più il legislatore, un colegislatore, al pari del Parlamento europeo. Nonostante ciò, esso, a differenza delle altre istituzioni europee, non prevede alcuna regolazione specifica che renda trasparenti i suoi contatti con i rappresentanti di interessi, contatti che, in ragione della sua rappresentanza, sono prevalentemente di livello nazionale. Piuttosto si rileva il fenomeno inverso: sono cioè gli Stati membri che, procedendo a consultazioni sistematiche a livello nazionale sulle proposte in esame presso il Consiglio, disciplinano i contatti da intrattenere con i rappresentanti di livello ministeriale nel Consiglio stesso o con i membri del Coreper, composto dagli ambasciatori degli Stati membri, o, ancora, con i funzionari delle rappresentanze permanenti o con quelli dell'istituzione stessa. Il Consiglio, su questo fronte, si è dotato solo nel 2003 di una codice di condotta, inteso peraltro «a migliorare

---

<sup>18</sup> Al riguardo dei 28 Stati membri UE, solo sei hanno adottato una qualche forma di regolamentazione, si tratta in particolare della Germania, Francia, Lettonia, Austria, Polonia, Slovenia. In altri ordinamenti il tema è in via di discussione. In particolare ne stanno discutendo la Repubblica ceca, la Danimarca, l'Estonia, l'Irlanda, l'Italia e il Regno Unito. Per una ricostruzione della regolamentazione delle *lobbies* in alcuni Stati dell'Unione europea v. P. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011; ID., *Le lobbies e la forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, 179; ID., *Italy: The regulation of lobbying and the evolution of a cultural taboo*, in OECD (2014), *op. cit.*, 183 ss.; Y. MENY, *Lobbies a la française: de l'illégitimité de principe à la prise de contrôle de l'Etat*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, 145 ss.; G. KATHREIN, T. OBMANN, T. SCHODITSCH, *Austria: The Transparency act 2013 for lobbying and interest representation*, in OECD (2014), *op. cit.*, 99 ss.; P. KLOTZ, *Hungary: In quest of an appropriate legal framework for lobby regulation*, in OECD (2014), *op. cit.*, 157 ss.; A. STAPLETON, J. NOLAN, B. ORR, *Ireland: Proposals for registering lobbying activities*, in OECD (2014), *op. cit.*, 169 ss.; J. KOSMAČ, *Slovenia: The regulation of lobbying in place and the challenge of implementation*, in OECD (2014), *op. cit.*, 205 ss.; K. BUDGE, M. KAUR-CHANNING, *United Kingdom: Developing lobbying regulation in an open government context*, in OECD (2014), *op. cit.*, 215 ss.

sotto il profilo dell'efficienza la preparazione e lo svolgimento delle sessioni del Consiglio e delle riunioni dei suoi organi» (art. 19, Reg. Consiglio)<sup>19</sup>.

In attesa che la Commissione accolga l'invito del Parlamento europeo a presentare entro la fine del 2016 una proposta legislativa per l'istituzione di un registro obbligatorio sulla base dell'art. 352 TFUE e che il Consiglio aderisca all'Accordo interistituzionale, si è del parere che altri due meccanismi dovrebbero essere contemplati dal registro per renderlo maggiormente efficace. Il primo riguarda la previsione della c.d. impronta legislativa (nella versione inglese "legislative footprint")<sup>20</sup>. Questo meccanismo attua significativamente il principio di trasparenza nella fase di preparazione delle politiche europee giacché consente alle istituzioni europee, nei casi ritenuti opportuni, di allegare alle rispettive relazioni o iniziative legislative un elenco indicativo dei rappresentanti di interessi consultati. Il secondo strumento è volto, invece, a tracciare l'"impronta" degli incontri che le lobbies hanno con i funzionari e/o agenti europei, nonché con una serie di altre authorities poiché anche nei loro confronti – in ragione della natura del processo decisionale europeo – si svolgono attività lobbistiche.

**Abstract:** Il 16 settembre 2014 il Parlamento e la Commissione europea hanno sottoscritto un Accordo interistituzionale che istituisce il «registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso nella elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea» che va a sostituire quello precedentemente firmato nel 2011. Lo scopo di questo studio è quello di dare conto, anzitutto, delle novità introdotte dal nuovo Accordo interistituzionale per giungere, poi, ad alcune considerazioni conclusive.

**Abstract:** On 16th September 2014, the European Parliament and Commission signed an Interinstitutional Agreement establishing the «transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation» replacing the previous Act signed in 2011. The purpose of this study is to report the

<sup>19</sup> «Metodi di lavoro per una Consiglio allargato – Codice di condotta», doc. 7105/03, Bruxelles, 11-3-2003.

<sup>20</sup> Il Parlamento europeo aveva proposto di codificare questo meccanismo nell'Accordo del 2011: v. Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, «relazione sulla elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti) presso le istituzioni europee», A6-0105/2008, del 2-4-2008, rel. A. Stubb, 13. Cfr. L. OBHOLZER, *A Call to Members of the European Parliament – Take Transparency seriously and enact the "legislative footprint"*, n. 256, October 2011, in [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu).

highlights introduced by the new Agreement, followed by some concluding remarks.

**Parole chiave:** Rappresentanti di interessi – Accordo interistituzionale – Registro per la trasparenza

**Key words:** Lobbies - Interinstitutional Agreement - Transparency Register